



# Rapport

Rapport betreffende een klacht over de gemeente Horst aan de Maas.

**Datum: 26 oktober 2012**

**Rapportnummer: 2012/177**

## **Klacht**

Verzoekster klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas:

inwoners en de gemeenteraad niet op de juiste wijze heeft geïnformeerd over een GGD-rapport;

de klacht daarover op 24 maart 2011 deels niet ontvankelijk en deels ongegrond heeft verklaard;

een eerdere klacht over het rapport in 2009 en 2010 niet in behandeling heeft genomen;

het klaagschrift daarover niet heeft doorgezonden aan de GGD;

haar niet heeft geïnformeerd over de mogelijkheid om erover bij de GGD te klagen;

de klacht daarover op 24 maart 2011 niet gegrond heeft verklaard.

## **Bevindingen en beoordeling**

### **Algemeen**

1. Verzoekster is een vereniging genaamd Behoud de Parel met als statutair doel onder meer het bevorderen van de leefbaarheid, milieuhygiëne, gezondheid en duurzaamheid in onder andere de provincie Limburg. Zij tracht dit doel te bereiken door het bevorderen van openbaarheid van ambtelijke rapporten betrekking hebbende op de verontreiniging van het milieu en aantasting van de volksgezondheid en aantasting van de leefbaarheid, de gevolgen en de bestrijding daarvan. Ook bevordert zij de openbaarheid bij de besluitvorming rond deze onderwerpen, beïnvloedt zij de (politieke) besluitvorming en voert zij juridische procedures.

### **I Bevindingen**

en beoordeling

### **Bevindingen**

2. In verband met de komst van een zogenaamd Nieuw Gemengd Bedrijf (NGB, ook wel bekend als een megastal) gaf de gemeente Horst aan de Maas GGD Limburg-Noord opdracht onderzoek in te stellen naar de gezondheidsrisico's van de intensieve veehouderij in landbouwontwikkelingsgebied Witveldweg. Op 29 september 2009 nam het college kennis van de rapportage en besloot de rapportage beschikbaar te stellen aan

onder meer de gemeenteraad, de verenigingen, de dorpsraden en de rapportage te plaatsen op de gemeentelijke website. Ook liet de gemeente een persbericht uitgaan. Het persbericht werd echter per direct op 29 september 2009 gepubliceerd. De hiervoor vermelde geadresseerden ontvingen de rapportage pas op 7 oktober 2009.

3. Bij brief van 15 oktober 2009 schreef de vereniging het college onder meer dat de gang van zaken rondom het verschijnen van het rapport haar in het verkeerde keelgat was geschoten. Gevoegd bij een aantal andere incidenten in het verleden, veelal gekoppeld aan het handelen van de verantwoordelijk wethouder besloot de vereniging haar vertrouwen op te zeggen in de wethouder. Tegelijkertijd wilde zij de dialoog met het college in stand houden. In dat kader verzocht zij het college in de persoon van de burgemeester om in een gesprek met Behoud de Parel te bezien hoe die dialoog in stand kon worden gehouden.

4. In een brief aan de gemeente van 24 november 2009 maakte Behoud de Parel bezwaar tegen de onvolledige en onjuiste berichtgeving van de gemeente naar aanleiding van het onderzoek. De vereniging voerde in deze brief aan dat het GGD-rapport op onzorgvuldige wijze tot stand was gekomen. Zij schreef de gemeente dat zij bij brief van gelijke datum ook de GGD daarop had gewezen. Een kopie van die brief aan de GGD voegde Behoud de Parel bij haar brief aan de gemeente. De vereniging voerde in deze brief tevens aan dat het college het onzorgvuldige onderzoek had gebruikt om de bevolking te tonen dat er van het NGB geen negatieve gezondheidseffecten te verwachten waren. Volgens de vereniging was deze conclusie op basis van het onvolledige en op plaatsen onjuiste rapport misleidend.

Op dezelfde dag schreef de vereniging ook een brief aan de GGD met een aantal vragen over het rapport.

5. Het college deelde op 14 december 2009 de vereniging mee dat de brief van 24 november 2009 niet als een bezwaarschrift kon worden aangemerkt. Er was geen sprake van een besluit in de zin van de Awb, waartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend. Het (laten) verrichten van het betreffende onderzoek, of bekendmaking van de resultaten daarvan, kon slechts worden aangemerkt als een feitelijke handeling. Het was daarom niet mogelijk om tegen dergelijk handelen een bezwaarschrift in te dienen. Ook was uitgelegd dat de brief ook niet als een klacht behandeld kon worden, omdat bij een klacht sprake moet zijn van onheuse bejegening door bestuur of ambtelijke organisatie, wat niet aan de orde was.

6. Op 11 januari 2010 schreef de GGD de vereniging dat zij had kennis genomen van de vragen die de vereniging had gesteld naar aanleiding van het rapport. De GGD deelde haar mee dat de gemeente haar hierover zou benaderen.

7. Op 26 februari 2011 benaderde de vereniging de gemeenteraad over de kwestie. Die schreef de vereniging op 18 maart 2010 dat de raad in afwachting was een voorstel van de raadsgriffier om al dan niet een opdracht te verlenen voor een aanvullend gezondheidsonderzoek.

8. Op 26 mei 2010 verzocht de vereniging de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) onderzoek in te stellen of de GGD had gehandeld in het belang van de lokale bevolking. Op 9 juni 2010 wees de IGZ de vereniging erop dat zij een klacht kon indienen bij de klachtencommissie van de GGD, wat zij ook deed op 21 juni 2010.

9. Bij brief van 29 juni 2010 schreef de vereniging de gemeente dat de gemeente haar niet had geïnformeerd over de klachtmogelijkheid bij de GGD. De gemeente had haar brief van 29 november 2009 moeten doorsturen naar de bevoegde instantie. Tegen het verzaken daarvan deed Behoud de Parel een beroep op de bezwaarregeling van de gemeente.

10. Het college antwoordde hierop bij brief van 27 juli 2010. Hierin gaf het aan dat de doorzendplicht niet van toepassing was, omdat er geen sprake was van een (ontvankelijk) bezwaarschrift en ook geen sprake was van een tegen het bestuur of de ambtelijke organisatie gerichte klacht in de zin van de Awb. Met betrekking tot de vermeende klacht was het de vraag of de gemeente de vereniging erop had kunnen wijzen dat Behoud de Parel de klacht ook tot de GGD had kunnen richten. Bij een klacht dient sprake te zijn van een onheuse bejegening door bestuur of ambtelijke organisatie. Het onzorgvuldig tot stand brengen van een rapport door een externe instantie werd door het college niet gezien als onheuse bejegening. Dat was de reden waarom het college de klacht niet in behandeling had kunnen nemen. Ook hier kon er geen sprake zijn van een doorzendplicht. De gemeente was niet de juiste instantie waar Behoud de Parel de klacht aan kon richten.

11. Behoud de Parel heeft hierop op 16 augustus 2010 een brief aan het college gericht, waarin zij aanvoert dat het niet aan het college, maar aan de klachtenadviescommissie was om te beoordelen of een klacht ontvankelijk was en deze inhoudelijk te beoordelen. De vereniging stelde verder dat het college op grond van artikel 6:15 van de Awb de klacht had moeten doorzenden aan de GGD. Zij merkte daarbij op dat de IGZ haar wel had gewezen op de klachtenregeling van de GGD. Dat had geleid tot een klacht, die door de GGD in behandeling was genomen. De vereniging stelde verder dat er wel sprake was van onheuse bejegening door de gemeente, omdat naar haar mening de gemeente van een ontoereikend rapport gebruik had gemaakt om de bevolking op onjuiste gronden gerust te stellen.

12. Op 25 oktober 2010 verklaarde de GGD Behoud de Parel niet-ontvankelijk in haar klacht, omdat op grond van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector en de Klachtenregeling Limburgse GGD'en alleen natuurlijke personen aan wie de GGD zorg of diensten had verleend konden klagen.

13. Naar aanleiding van een brief van de vereniging aan de gemeente van 16 augustus 2010 was de kwestie - in overleg met de burgemeester - voorgelegd aan de voorzitter van de klachtenadviescommissie. Op 17 november 2010 liet de gemeente de vereniging weten de klacht alsnog in behandeling te nemen.

Klachtenadviescommissie

#### Over de communicatie

14. De commissie was gebleken dat de gemeente en de vereniging hadden afgesproken om elkaar op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in het traject met betrekking tot de mogelijke komst van het NGB. Het college had ten aanzien van het GGD-rapport in september 2009 naar de bevolking gecommuniceerd door middel van een persbericht. In het licht van de afspraken elkaar te informeren over het proces aangaande het NGB stelde de commissie vast dat het college had nagelaten de vereniging vooraf te informeren over het uitbrengen van het rapport en het persbericht. Tijdens de hoorzitting was zijdens de college erkend dat de communicatie naar de gemeenteraad en de vereniging rondom het uitbrengen van het rapport niet goed was verlopen en afgestemd. Het college had tijdens de hoorzitting verder aangegeven dat er nog meerdere onderzoeken zouden plaatsvinden. Gelet op het feit dat het college had aangegeven dat het eerst op basis van het totaalbeeld en de meest recente gegevens uit de diverse onderzoeken een definitief besluit zou nemen aangaande het NGB, was de commissie van mening dat het trekken van conclusies uit het rapport, zoals opgenomen in het persbericht over dit rapport, voortijdig is geweest. De commissie was dan ook van oordeel dat de klacht over de wijze van communiceren over het rapport gegrond was. Van de kant van zowel het college als de vereniging was tijdens de hoorzitting de wens geuit dat zij open en transparant naar elkaar wilden communiceren. De commissie beval het college dan ook aan om (verder) in te zetten op een zorgvuldige, tijdige communicatie naar de vereniging en andere betrokken partijen om zo het proces en de verhouding tussen het college, de vereniging en derden te verbeteren.

#### Over de ontvankelijkheid

15. De commissie was verder van oordeel dat de brieven van de vereniging als klachten tegen gedragingen van het college dienden te worden aangemerkt. De commissie merkte daarbij op dat de Awb (hoofdstuk 9) uitgaat van een ruim klachtbegrip, waarbij alles wat geen bezwaar is naar aanleiding van een formeel besluit, in beginsel een klacht is. De commissie was van oordeel dat het voor de gemeente niet op voorhand evident was of behoorde te zijn dat de brief van de vereniging van 24 november 2009 als een klacht moest worden doorgezonden aan de GGD. Dit te meer nu in de brief werd verwezen naar een door de vereniging aan de GGD gerichte brief van diezelfde datum. Het daarbij geformuleerde 'bezwaar' richtte zich verder tegen de wijze waarop het college over het rapport had gecommuniceerd met de burgers. De commissie stelde voorts vast dat naar

haar oordeel het schrijven van de vereniging niet gericht was tegen een besluit. De commissie was dan ook van oordeel dat het (laten) opstellen van en de wijze van communiceren over het rapport door het college terecht niet als besluiten in de zin van de Awb waren aangemerkt. Tegen deze handelingen kon daarom geen ontvankelijk bezwaarschrift worden ingediend. Voorts konden deze handelingen ook niet worden aangemerkt als voor bezwaar en beroep vatbare voorbereidingshandelingen, als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb, zoals de vereniging had betoogd. Het college had dan ook terecht de doorzendplicht voor bezwaar- en beroepschriften, als bedoeld in artikel 6:15 van de Awb, niet toegepast. De commissie wees op artikel 2:3 van de Awb waarin een algemene doorzendverplichting voor overheidsinstanties voor ten onrechte aan hen gerichte of geadresseerde geschriften is opgenomen. De commissie was daarom van mening, dat bij de beoordeling van de brief het op de weg van de gemeente lag om bij de vereniging door te vragen wat het oogmerk van haar brief was. Er waren immers tussen de vereniging en de wethouder afspraken gemaakt over de wijze waarop onderling zou worden gecommuniceerd. De gemeente had op basis van die aanvullende informatie tot een ruimere interpretatie van de brief kunnen komen en kunnen vaststellen of sprake was van een klacht gericht tegen de gemeente, tegen de GGD of tegen beide organisaties en of voor haar zodoende een plicht tot doorzending aan de GGD bestond. De commissie was hierbij echter niet gebleken van verwijtbaar gedrag van de gemeente. De commissie was daarom van oordeel dat op dit punt geen sprake is van een gegronde klacht.

#### Standpunt van het college

16. Het college besloot om, deels in afwijking van het advies van de commissie, de klacht over de communicatie over het rapport niet-ontvankelijk - en voor zover die wel ontvankelijk mocht zijn ongegrond te verklaren. Het college meende dat de klacht van Behoud de Parel zich uitstrekte over de inhoud van het rapport en de stelling bevatte dat het college op basis daarvan onvolledige en onjuiste informatie zou hebben verstrekt aan de inwoners. Door de inhoud van beleid ter discussie te stellen via een klachtprocedure, was het college van mening dat Behoud de Parel op deze wijze oneigenlijk gebruik maakte van dit rechtsmiddel. Het beleid van het college is binnen de staatkundige verhoudingen onderhevig aan controle door en toetsing van de gemeenteraad aan wie het college bestuurlijke en politieke verantwoording aflegt. Het was volgens het college onjuist dat de commissie aan Behoud de Parel vertegenwoordigende bevoegdheid toekende door de klacht toe te laten namens de bevolking en de gemeenteraad. Behoud de Parel had daartoe geen mandaat. Tevens ging de commissie voorbij aan de staatkundige verhoudingen en de expliciete wettelijke positie die de gemeenteraad inneemt ten opzichte van het handelen van het college. Volgens het college werd hiermee aan het klachtrecht van Behoud de Parel een bovenwettelijke reikwijdte en bevoegdheid toegekend. De reikwijdte van de klacht van Behoud de Parel kon namelijk niet verder reiken dan de belangen van de leden. Van een daartoe strekkende machtiging of mandaat is niet gebleken. Om deze reden achtte het college deze klacht in zoverre niet ontvankelijk.

17. De term onheuse bejegening beoogde volgens het college een afbakening te maken tussen een onheuse bejegening en beleidsuitvoering waarop de klachten van Behoud de Parel zich richtten. Een klacht kon enkel zijn gericht tegen een feitelijke gedraging (elk handelen of nalaten), dan wel de uitvoering van een publiek- of privaatrechtelijke rechtshandeling. Het college tekende daarbij aan dat het klachtrecht niet bedoeld is om de inhoud van de betreffende publiek-, of privaatrechtelijke rechtshandeling zelf ter discussie te stellen. Daarvoor stonden de rechtsmiddelen van bezwaar en beroep of het civielrechtelijke kort geding ter beschikking.

18. Volgens het college was er zowel intern als aan de gemeenteraad gezegd om bij gevoelige raadsonderwerpen, zoals het NGB, een gezondheidseffectscreening te zullen laten uitvoeren en de GGD was daarvoor de geijkte instantie. Het was niet de bedoeling van het college geweest om de uitkomst van het rapport in mist te hullen. De GGD was om een onafhankelijk standpunt gevraagd. De eerste conceptversie van het GGD-rapport was in mei van 2009 door de GGD aan de gemeente geleverd. Echter, vanwege de complexiteit van het rapport had de wethouder de GGD verzocht om een gemakkelijk leesbare (publieks)versie van het rapport op te voeren. De vereniging was daarvan op de hoogte. In dat stadium had het niet gestrookt met de zorgvuldigheid die van een gemeente wordt verlangd om de uitgebreide versie aan de vereniging ter inzage aan te bieden, laat staan de vereniging de gelegenheid te bieden om het rapport te becommentariëren. Het was geen opzet van het college om pas enkele maanden later met de publieksversie te komen. Dit had mede te maken met het ziekteverlof van de opsteller van het rapport. Het college erkende dat de berichtgeving beter op elkaar afgestemd had moeten zijn. Dat was destijds ongelukkig geweest.

19. De gemeenteraad had het college hierop aangesproken en het college had hiervoor bij monde van de portefeuillehouder zijn excuses aangeboden. In het persbericht was niet afgeweken van conclusies van het rapport. De gemeente had daaraan geen eigen interpretatie toegekend. De gemeenteraad besloot later om geen vervolgonderzoeken te laten verrichten door de GGD, maar de inmiddels landelijk ingestelde onderzoeken over dit onderwerp af te wachten en zich te zullen voegen naar de uitkomsten daarvan.

20. Het college was zich van geen kwaad bewust over mogelijke onjuiste feiten in het rapport. De gemeente was geen deskundige op dit gebied en moest deze inhuren. In de raadsvergadering van maart 2010 was al door het college toegezegd om de advisering omtrent het NGB breder in te zetten. Dit had geleid tot een RIVM-onderzoek, mede ook naar aanleiding van ontwikkelingen die in Noord-Brabant gaande waren. Tegenover de gemeenteraad was in juni en augustus 2010 aangekondigd te zullen aansluiten bij dit onderzoek. De resultaten daarvan moesten een bijdrage geven aan de discussie over het wel of niet verder gaan met de ontwikkeling van het NGB. In het belang van gemeentelijk draagvlak was het college inmiddels in gesprek met meerdere partijen. Het was zich bewust van het belang van communicatie en transparantie.

21. De commissie had in haar beoordeling van de omstandigheden ten tijde van de klacht de voortschrijdende, nieuwe omstandigheden meegenomen. Het persbericht dat het college had doen uitgaan, was gebaseerd op de bestuurlijke kaders van dat moment. Het voortschrijdend inzicht om de inmiddels landelijk ingestelde onderzoeken af te wachten, maakte het oordeel en het persbericht van het college niet onjuist of onbetamelijk jegens derden, zoals Behoud de Parel. In zoverre was de klacht ongegrond, omdat de uitleg van de commissie zich volledig richtte op de inhoud van het te voeren beleid en de ten tijde van de gedraging onvoorziene bestuurlijke inzichten.

22. Het college heeft de rapportage binnen acht dagen, nadat daarover binnen het college besluitvorming had plaatsgevonden, toegezonden aan alle betrokken partijen, waaronder Behoud de Parel. Dat daarbij de publicatie van het persbericht voortijdig heeft plaatsgevonden, leidde niet tot een benadeling van Behoud de Parel, noch tot verwijtbaar gedrag, aldus het college. Ook afgezet tegen de omvang van deze zaak en de jarenlange communicatie over dit onderwerp in alle geledingen van de gemeenschap en daarbuiten kon hierin in redelijkheid geen grond worden gevonden voor de klacht van Behoud de Parel. Voor wat betreft de aanbeveling van de commissie aan het college om (verder) in te zetten op een zorgvuldige en tijdige communicatie naar de vereniging en andere betrokkenen, stelde het college vast dat communicatie een wederkerigheid kent die behoort plaats te vinden in bevestiging van wederzijds respect en waardering. Hiervoor kon het gemeentebestuur niet eenzijdig verantwoordelijk worden gesteld. Tegen de achtergrond van het gewicht en omvang van de zaak achtte het college deze aanbeveling overbodig. Het college was zich bewust van de maatschappelijke betekenis en impact van het beleid rondom de intensieve veehouderij. Daarbij stelde het college zich transparant en open op naar alle geledingen in de samenleving en binnen het bestuurlijk bestel.

23. Hoewel juist is dat artikel 2:3 van de Awb een doorzendverplichting bevat, zou volgens het college het daadwerkelijk opvolgen van die verplichting niet tot een andere situatie hebben geleid. Naast het feit dat Behoud de Parel op 24 november 2009 het klaagschrift aan de gemeentelijke klachtencommissie had gericht, had zij op 24 november 2009 ook de GGD een brief gestuurd aangaande de onderzoeksresultaten. Gelet op het feit dat Behoud de Parel de GGD zelf al op 24 november 2009 had aangeschreven, zou doorzenden door het college van de brief van 24 november 2009 niet hebben geleid tot een andere situatie. Hierbij merkte het college nog op dat het juist Behoud de Parel was geweest die bij brief van 15 oktober 2009 het vertrouwen in de verantwoordelijk wethouder had opgezegd en tegelijkertijd een dringend verzoek deed aan de burgemeester om de dialoog in stand te houden. Het gevolg van de brief was wel dat Behoud de Parel zich terugtrok uit de periodieke afstemmingsoverleggen die plaatsvonden tussen de bewuste wethouder en betrokken ambtenaren, waarmee zij zelf een directe communicatielijn verbrak. Het college besloot om, deels in afwijking van het advies van de commissie de klacht over het niet doorzenden van de brief van 24 november 2009 als klaagschrift aan de GGD en over het niet wijzen op de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de GGD ongegrond te



verklaren. Het college deelde de opvatting van de commissie dat ten aanzien van het niet verwijzen naar de GGD er geen sprake was van verwijtbaar gedrag en dat om die reden de klacht op dat punt ongegrond was.

24. De overwegingen van de commissie gingen volgens het college voorts voorbij aan het feit dat Behoud de Parel op 24 november 2009 ook een uitvoerige brief had gezonden aan de GGD, met daarin afwijkende opvattingen ten aanzien van de kwaliteit van het onderzoek. Behoud de Parel had de GGD verzocht het college aan te bieden om met een bijgestelde rapportage te komen waarin de opmerkingen van Behoud de Parel zouden zijn verwerkt. Volgens het college gaf Behoud de Parel hiermee blijk dat de klacht was gericht op de inhoud van de rapportage en niet op de wijze van communicatie erover. Het college begreep daarom niet dat de commissie had geadviseerd dat het college onderzoek moest doen naar de ware beweegredenen van Behoud De Parel, omdat deze evident waren omschreven in haar brieven. Het standpunt van de commissie, dat het op de weg van de gemeente lag om door te vragen bij Behoud de Parel naar aanleiding van de brief van hen van 24 november 2009 werd daarom niet gedeeld door het college. Datzelfde gold voor de aanbeveling van de commissie om (verder) in te zetten op een zorgvuldige en tijdige communicatie naar de vereniging en andere betrokkenen.

#### Standpunt van Behoud de Parel

25. Volgens Behoud de Parel is het een wettelijke regeling dat, als een overheidsinstantie een klacht of bezwaar ontvangt die niet aan het juiste adres is gestuurd, het haar plicht is deze klacht of dat bezwaar door te sturen naar de juiste instantie. Behoud de Parel vindt de redenering van het college onbegrijpelijk dat als een klacht niet ontvankelijk is, er ook niet voldaan hoeft te worden aan de wettelijke plicht een klacht of bezwaar door te sturen naar de instantie, die de klacht of bezwaar dan wel zou kunnen behandelen. Onjuist was de andere reden dat het college niet verplicht was de brief door te sturen naar de GGD, omdat Behoud de Parel al een bezwaar had ingediend bij de GGD, gelijktijdig verstuurd met het bezwaarschrift richting de gemeente. In de brief aan de GGD gaf Behoud de Parel aan een aantal vragen te willen stellen. Behoud de Parel had hiervoor gekozen, want zij wist toen nog niet dat zij bij de GGD een klacht kon indienen.

26. Wat betreft het niet-ontvankelijk verklaren van de klacht over de wijze waarop was gecommuniceerd over het rapport voerde de vereniging het volgende aan. De GGD schreef in haar brief van 25 oktober 2010 dat, indien de gemeente de risicoanalyse zou betrekken in haar besluitvorming omtrent de vestiging van het NGB, tegen deze besluitvorming bezwaar en beroep open zou staan. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de gemeente het rapport in haar besluitvorming zou betrekken omtrent de vestiging van het NGB. Dat het college dat later naar aanleiding van kritiek van de gemeenteraad op het rapport niet gedaan heeft en gewacht heeft op de resultaten van een landelijk onderzoek naar de gezondheidseffecten, deed er niet aan af dat op het moment dat het bezwaar van Behoud de Parel ingediend was, die intentie nog steeds bestond. Derhalve zou volgens de

redenering van de GGD Behoud de Parel door de gemeente wel ontvankelijk verklaard hebben moeten worden.

27. De vereniging voelde zich onheus bejegend door het college en dan met name door de wethouder. Deze was namelijk een eerdere afspraak met de vereniging niet nagekomen dat zij het rapport eerst zou mogen inzien en eventueel becommentariëren, alvorens het geopenbaard zou worden. Ook was de wethouder niet nagekomen zijn toezegging dat vertegenwoordigers van Behoud de Parel aanwezig mochten zijn bij een bespreking met de GGD over het rapport om te zien hoe zulke processen liepen. Ook meende Behoud de Parel dat er sprake was van onheuse bejegening, omdat naar haar mening de gemeente van een ontoereikend rapport gebruik heeft gemaakt om de bevolking op onjuiste gronden gerust te stellen. Daarbij baseerde de vereniging zich onder andere op een ander onderzoeksrapport. Dat het GGD-rapport inderdaad ontoereikend was, is later ook door de gemeenteraad vastgesteld. Ook de GGD had in de klachtenprocedure aangegeven dat het rapport ontoereikend was. De GGD had erkend dat de wijze waarop de onderzoeksgegevens waren verwoord wellicht anders had gekund. Hierbij had de GGD zich onvoldoende gerealiseerd dat het adviesrapport ter beschikking gesteld zou worden door de gemeente aan derden.

28. Met betrekking tot het ongegrond verklaren van de klacht over de wijze van communiceren over het rapport merkte de vereniging het volgende op. Er waren eerder problemen in de communicatie tussen de wethouder en Behoud de Parel. Dat leidde na een klacht daarover tot een bemiddeling tussen de vereniging en de wethouder. Daaruit voortkomend waren (telefoon)gesprekken tussen vertegenwoordigers van Behoud de Parel en de wethouder gevoerd in de periode maart - juli 2009. In het overleg met Behoud de Parel had de wethouder aangegeven dat het rapport klaar was. Niet op 4 september 2009, zoals het college beweerde, maar al in het voorjaar van 2009 had het college het rapport ontvangen. Het college, bij monde van wethouder L. stelde dat het rapport echter nog vertaald moest worden naar een populaire versie. Door de media werd meteen bij het verschijnen van het rapport contact opgenomen met vertegenwoordigers van Behoud de Parel. Omdat die het rapport nog niet ontvangen hadden, was het onmogelijk om gefundeerd commentaar te geven op het rapport en besloten de media zonder kanttekeningen van Behoud de Parel over te gaan tot de publicatie van het bericht. Daarbij werd met name het door het college beoogde effect bereikt dat slechts de boodschap naar buiten kwam, dat er geen risico's waren betreffende de gezondheid van de omwonenden van het NGB. Dit gegeven, gecombineerd met de niet nagekomen afspraak om het rapport ruim van te voren aan Behoud de Parel beschikbaar te stellen, zodat Behoud de Parel ook ruim van te voren eventuele correctievoorstellen zou kunnen doen, maakte de wijze van communiceren van het college onredelijk en onbetamelijk jegens Behoud de Parel. Als er volgens het college geen sprake was van onbetamelijk of onredelijk communiceren jegens derden, wat is dan de reden dat de wethouder de gemeenteraad zijn excuses had aangeboden, zo vroeg de vereniging zich af.

29. Het college kon achteraf wellicht stellen dat de klacht achterhaald was, omdat het onderzoek slechts een onderdeel zou zijn van een langlopend traject, maar ten tijde van het publiceren van het rapport was daartoe zeker nog niet besloten. Pas na kritiek van Behoud de Parel en de gemeenteraad en na advies van de GGD tot vervolgonderzoek had het college besloten het landelijk onderzoek naar de gezondheidseffecten van de intensieve veeteelt op omwonenden af te wachten. Het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman was een direct gevolg van het ongegrond verklaren van de klachten. Die klacht was ingediend, vóórdat besloten was aanvullend onderzoek af te wachten. De klacht diende in dat perspectief gezien te worden.

30. Dat Behoud de Parel tot de conclusie komt dat richting Behoud de Parel, de bevolking en de gemeenteraad op onzorgvuldige wijze was gecommuniceerd wilde nog niet zeggen dat Behoud de Parel pretendeerde ook namens die groepen te spreken. Behoud de Parel heeft klachten ingediend bij de Nationale ombudsman, voortkomend uit het respectievelijk niet-ontvankelijk en ongegrond verklaren van de klachten van Behoud de Parel. Die klachten werden onderzocht door de Nationale ombudsman. Dat de vereniging waarnam, dat vanwege de timing van de publicatie getracht is de bevolking op basis van onvolledige, onjuiste en op plaatsen tendentieuze gegevens te manipuleren, is onderdeel van de klacht. Deze handelwijze van het college benadeelde de belangen van Behoud de Parel en de bij haar aangesloten leden (een substantieel deel van de bevolking van Grubbenvorst). De vereniging meende daarenboven ook dat zij op basis van artikel 9:1, eerste lid van de Awb het recht had om te klagen over de handelwijze van het college jegens anderen mede gezien haar statutair vastgestelde doelen.

## II Beoordeling

ten aanzien van het informeren van inwoners en de gemeenteraad over het rapport

31. Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Verder is het een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar handelen. Een van de elementen van een behoorlijk participatieproces is een goede informatievoorziening tijdens het hele proces

32. De vraag of een college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad correct heeft geïnformeerd is niet ter beoordeling aan de Nationale ombudsman. De beantwoording van deze vraag hoort thuis in de politieke discussie tussen gemeenteraad en college. Bij de beoordeling van de klacht of de inwoners correct zijn geïnformeerd heeft de Nationale ombudsman ook betrokken de handelwijze van de gemeente richting Behoud de Parel, gelet op haar statutaire doelen en werkwijzen. Behoud de Parel was (en is) een

gesprekspartner van de gemeente. Er waren afspraken elkaar te informeren over het proces aangaande het NGB. Het college heeft nagelaten de vereniging vooraf te informeren over het uitbrengen van het rapport en het persbericht. Tijdens de hoorzitting was zijdens het college erkend dat de communicatie naar de gemeenteraad en de vereniging rondom het uitbrengen van het rapport niet goed was verlopen en afgestemd. Het college had tijdens de hoorzitting verder aangegeven dat er nog onderzoeken zouden plaatsvinden. Gelet op het feit dat het college had aangegeven dat het eerst op basis van het totaalbeeld en de meest recente gegevens uit de diverse onderzoeken een definitief besluit zou nemen aangaande het NGB, was het trekken van conclusies uit het rapport, zoals opgenomen in het persbericht over dit rapport, voortijdig. De wijze van communicatie met Behoud de Parel, en de bevolking was dan ook niet behoorlijk

De Nationale ombudsman heeft er met instemming van kennisgenomen dat een collegelid de fout heeft toegeven en excuses heeft aangeboden.

2. ten aanzien van het niet ontvankelijk/ongegrond verklaren van de klacht over de communicatie

3. ten aanzien van het niet in behandeling nemen van een eerdere klacht

33. Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten en daarbij zorgen voor een eerlijke gang van zaken. Dit vereiste brengt met zich dat een overheidsinstantie een klachtbrief van een burger welwillend dient te interpreteren in het licht van de in de wet neergelegde regeling voor klachtbehandeling.

34. De Nationale ombudsman heeft reeds uitgesproken in zijn rapport 2001/292 dat Hoofdstuk 9 titel 1 van de Awb over interne klachtbehandeling niet alleen van toepassing is op bejegeningklachten. In rapport 2007/015 deed de Nationale ombudsman naar aanleiding van een onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van brieven van burgers door gemeenten, onder meer de volgende aanbevelingen:

Hanteer een ruime definitie (Achtergrond) van het begrip "klacht" (bijvoorbeeld: iedere uiting van ongenoegen)

Probeer te waarborgen dat klachten zoveel mogelijk als zodanig worden herkend

Bel de indiener van een klacht op korte termijn, ga na wat hij met zijn klacht wil bereiken, en bepaal aan de hand daarvan de wijze van behandeling.

35. Het gaat in deze zaak niet om het gemeentelijk communicatiebeleid, maar om de wijze waarop de gemeente heeft gecommuniceerd over het GGD-rapport. Gelet op de statutaire doelen van verzoekster was dat een concrete gedraging jegens Behoud de Parel. Het college had haar dan ook dienen te ontvangen in haar klachten over de communicatie.

Gelet op wat de Nationale ombudsman heeft overwogen onder 32 had het college de klacht vervolgens gegrond dienen te verklaren.

4. ten aanzien van niet doorzenden van het klaagschrift aan de GGD

5. ten aanzien van het niet informeren over de mogelijkheid bij de GGD te klagen

6. ten aanzien van het niet gegrond verklaren van de klacht daarover

36. Ten aanzien van het informeren over de klachtmogelijkheid bij de GGD en het doorzenden van het klaagschrift aan de GGD merkt de Nationale ombudsman het volgende op. De vereniging had zich behalve tot de gemeente ook tot de GGD gewend. De gemeente mocht er daarom vanuit gaan dat de vereniging de weg naar de GGD wist te vinden. De handelwijze van de gemeente was derhalve behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Horst aan de Maas, is:

gegrond ten aanzien van het informeren van inwoners over het rapport, wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking en het vereiste van het bevorderen van actieve deelname door de burger;

gegrond wegens strijd met het beginsel van fair play ten aanzien van:

het niet ontvankelijk/ongegrond verklaren van de klacht over de communicatie;

het niet in behandeling nemen van een eerdere klacht;

niet gegrond ten aanzien van:

het niet doorzenden van het klaagschrift aan de GGD;

het niet informeren over de mogelijkheid bij de GGD te klagen;

het niet gegrond verklaren van de klacht daarover.

Ten aanzien van het informeren van de gemeenteraad onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## **Onderzoek**

De Nationale ombudsman ontving een verzoekschrift van vereniging Behoud de Parel, met een klacht over een gedraging van de gemeente Horst aan de Maas. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van deze gemeente, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld. Tijdens het onderzoek kregen het college en de vereniging de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van het college gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

## Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Oprichtingsakte van Behoud de Parel

Persbericht van de gemeente

Brieven van Behoud de Parel aan de gemeente van 15 oktober, 24 november 2009, 26 februari, 29 juni en 16 augustus 2010

Brieven van de gemeente aan Behoud de Parel van 14 december 2009, 18 maart, 27 juli, 17 november 2010 en 24 maart 2011

Verslag van de hoorzitting van 30 november 2010

Advies van de klachtadviescommissie van 13 december 2010

Brieven van Behoud de Parel aan de GGD 24 november 2009 en 21 juni 2010

Brief van de IGZ aan Behoud de Parel van 9 juni 2010

Brieven van de GGD aan Behoud de Parel van 11 januari, 21 juni, 15 en 21 juli en 25 oktober 2010;

Brieven en e-mail van Behoud de Parel aan de Nationale ombudsman van 19 juli en 25 oktober 2011 en 3 augustus 2012

Brieven van de gemeente aan de Nationale ombudsman van 12 oktober 2011 en 11 oktober 2012

## **Achtergrond**

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1, eerste lid

Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.